



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias

Referencia : OFICIO N° 0765-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 28 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, Ley que crea el Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.1 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, que propone la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, corresponde a la iniciativa presentada por la Congresista Tania Edith Pariona Tarqui y el Congresista Édgar Américo Ochoa Pezo, integrantes del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

- 2.2 A través del Oficio N°0765-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el precitado Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR; el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria.
- 2.3 Mediante Dictamen, de fecha 18 de enero de 2022, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado aprueba el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, con la denominación Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias. En tal sentido, el presente Informe se referirá a dicho Texto Sustitutorio.
- 2.4 Con Oficio Múltiple N° D001745-2022-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Cultura y Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.
Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Contenido del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR

- 3.2. El Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, cuenta con un Artículo Único que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias adscrito al Ministerio de Cultura, con la finalidad de conservar, investigar, difundir y promocionar las lenguas indígenas u originarias de nuestro país.

² **Artículo 96.** - Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ **Pedidos de información**

Artículo 69. - Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...).

El dictamen que sustenta el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, señala que es imperativo responder a la realidad existente en el Perú y por tal razón, se debe considerar en el organigrama del Estado la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias.

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.3. Mediante el Informe N° D000076-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública de la Secretaría de Gestión Pública, se emite opinión respecto al Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, en los siguientes términos:

“IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

4.1. *Del análisis realizado en el presente informe, al “Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias”, es no viable por las siguientes consideraciones:*

- a) *Toda propuesta de creación de una nueva entidad que formará parte de un determinado Sector del Poder Ejecutivo, incide en el planeamiento estratégico sectorial del Ministerio al cual estaría adscrito, considerando que solo los Ministros de Estado son los responsables políticos de la conducción de su Sector. Asimismo, la creación de cualquier entidad del Estado requiere la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Gestión Pública).*
- b) *De la revisión de la fórmula legal, se deduce que la naturaleza organizacional del Instituto que se pretende crear sería de “Organismo Público”, el cual es una entidad desconcentrada del Poder Ejecutivo que se encuentra adscrito a un Ministerio; éste se crea y disuelve por ley a iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.*
- c) *Asimismo, se advierte que, de concretarse la implementación del Instituto, se incidiría en la generación de gasto público, considerando que la propuesta implica a su vez, la creación de un nuevo pliego presupuestal.”*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Afectación al Principio de Separación de Poderes y de Competencia

- 3.5 La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

*“Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. (Énfasis agregado)*

- 3.6 En función a dicho Principio Constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también se dispone que:

*“Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir y defender la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación”. (Énfasis agregado)*

- 3.7 Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.8 De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.
- 3.9 En la línea de lo señalado hasta el momento, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:
*"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**". (Énfasis agregado)*
- 3.10 De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.11 Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

*Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**". (Énfasis agregado)*

- 3.12 Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁴.
- 3.13 Asimismo, en base al Principio de Separación de Poderes, en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

"Artículo VI.- Principio de competencia

(...)

*2. El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)". (Énfasis agregado)*

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

- 3.14 En el marco del citado principio constitucional, que sustenta la atribución del Poder Ejecutivo de ejercer competencias de manera exclusiva conforme se ha indicado anteriormente, se tiene que, según el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la creación y disolución de Organismos Públicos, **se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo:**

"Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*
- 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (énfasis agregado)

- 3.15 Cabe agregar, que la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece en la Segunda Disposición Complementaria Final, modificada por el Artículo Único de la Ley N° 27842, que para la creación de organismos públicos se requiere la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme al siguiente texto:

"SEGUNDA. - Opinión Técnica Previa

Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios, así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las solicitudes de opinión técnica provenientes de las Comisiones Dictaminadoras del Congreso de la República deberán atenderse en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la solicitud."

- 3.16 En consecuencia, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 00757/2021-CR, **no resultaría viable**, por cuanto pretende condicionar la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, como organismo público del Poder Ejecutivo (lo que se deduce de lo indicado en el sustento del Dictamen, que indica que estaría adscrito al Ministerio de Cultura), acción que solo puede ser realizada a iniciativa del Poder Ejecutivo conforme al marco legal citado precedentemente; por lo que, la propuesta legislativa, al provenir del Congreso de la República, vulnera el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el Principio de Competencia, establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

Posible Generación de Gasto Público

- 3.17 Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, le corresponde al Presidente de la República *"Administrar la Hacienda Pública"*. Asimismo, la Constitución Política del Perú establece en su artículo 79 que:

"Restricciones en el Gasto Público

*Artículo 79.- Los representantes del Congreso de la República **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

(...)". (Énfasis agregado)

- 3.18 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

*a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"*

(Énfasis agregado).

- 3.19 Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República **no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público**, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.
- 3.20 Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha emitido opinión señalando que *"(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*⁵. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública"⁶, tal y como ya se encuentra previamente señalado líneas arriba.
- 3.21 Asimismo, señala *"contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el*

⁵ Exp. N° 007-2012-PI/TC

⁶ Artículo 118 de la Constitución Política del Perú, numeral 17, Atribuciones y Obligaciones del Presidente de la República.

procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.”; “en tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...)”⁷

- 3.22 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 2.5 En este orden, lo planteado en el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, **resulta no viable**, dado que la implementación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, requeriría recursos del Poder Ejecutivo para la contratación de personal, infraestructura, equipos, entre otros; y el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gasto público, debido a que vulnera la restricción dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 3.23 Cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 001745/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Cultura, establecidas en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica de Ministerio de Economía y Finanzas⁸, Ley de creación del Ministerio de Cultura⁹, Ley N° 29565, motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D0001745-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

⁷ Exp. N° 007-2012-PI/TC

⁸ **Artículo 5.-** Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional”.

⁹ **Artículo 5.- Competencias exclusivas**

El Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en:

- a) La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.
- b) La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales.
- c) El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- d) El seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local sobre sus áreas programáticas de acción y la política de Estado en materia de cultura.
- e) La aplicación de las políticas nacionales en materia de cultura considerando a los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos privados que operan en el campo de la cultura.
- f) La implementación y administración del sistema de registros nacionales relativo a los bienes de patrimonio cultural, creadores, productores de arte, de especialidades afines, de las manifestaciones culturales; y de personas naturales y jurídicas que realizan actividades culturales.
- g) El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.
- h) La promoción de la participación activa de las diversas organizaciones u organismos de la sociedad peruana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas nacionales en materia cultural.
- i) La promoción de la creación cultural en todos sus campos, el perfeccionamiento de los creadores y gestores culturales y el desarrollo de las industrias culturales.
- j) El diseño, conducción y supervisión de los sistemas funcionales en el ámbito de la cultura asegurando el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.
- k) Las demás que señala la ley.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable** el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 0757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Cultura, mediante Oficio Múltiple N° D001745-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° D000076-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: